



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN RELACIONES LABORALES

CURSO ACADÉMICO 2020 / 2021

TÍTULO:
EL INGRESO MÍNIMO VITAL

WORK TITLE:
THE MINIMUM VITAL INCOME

AUTORA:
Paula Cuerno Oruña

DIRECTORA:
Marina Revuelta García

RESUMEN

El presente trabajo de Fin de Grado tiene por objeto analizar los rasgos del Ingreso Mínimo Vital, así como el estudio del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, regulación que nace de la excepcional situación de pandemia. Ingreso Mínimo Vital que se encuentra englobado dentro de las prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, el cual tiene como objetivo la reducción de la pobreza disminuyendo las situaciones de vulnerabilidad económica.

ABSTRACT

The purpose of this End-of-Degree project is to analyze the features of the Minimum Vital Income, as well as the study of Royal Decree-Law 20/2020, of May 29, a regulation that arises from the exceptional pandemic situation. Minimum Vital Income that is included within the non-contributory benefits of the Social Security System, which aims to reduce poverty by reducing situations of economic vulnerability.

PALABRAS CLAVE

Ingreso mínimo vital

Real Decreto-ley 20/2020

COVID-19

Prestación

Subsidio

Protección Social

KEY WORDS

Minimum vital income

Royal decree-law 20/2020

COVID-19

Benefit

Subsidy

Social protection

ÍNDICE:

I. LA APROBACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL: LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSION SOCIAL.....	3
II. LA CONSOLIDACIÓN DEL NIVEL NO CONTRIBUTIVO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	6
III. LAS REGULACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO NUEVA PRESTACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL	11
A) FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN.....	11
B) ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN	13
C) LOS CONCEPTOS DE UNIDAD DE CONVIVENCIA Y VULNERABILIDAD ECONÓMICA.....	14
D) ACCIÓN PROTECTORA, PROCEDIMIENTO Y FINANCIACIÓN	16
IV. CONCLUSIONES	21
V. BIBLIOGRAFÍA	23

I. LA APROBACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL: LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La situación de pobreza y desigualdad existente en España ha exigido de manera urgente la creación de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional, el ingreso mínimo vital. Esta prestación ha sido creada a través del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, y tiene origen en una iniciativa legislativa popular propuesta por los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras en febrero de 2017¹. La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, aprobada en marzo de 2019, anunciaba la llegada de un ingreso mínimo vital antes del año 2023 pero la crisis provocada por la pandemia ha acelerado su implementación.²

El ingreso mínimo vital nace con el objetivo de garantizar la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, así como prevenir el riesgo de pobreza de personas que viven solas o se integren en una unidad de convivencia, rompiéndose el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo o social de los individuos³.

De la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2020 se desprende, de forma clara y concisa, que la aprobación de la prestación del ingreso mínimo vital supone, sin lugar a dudas, un importante avance del sistema social y democrático de derecho en el que vivimos y, ante todo, una mejora indiscutible del Estado de bienestar, convirtiéndose en una opción para muchas

¹ Preámbulo (I) del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

² SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C., “El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España”, Revista Universidad Carlos III de Madrid, núm. 1, 2021, p. 631.

³ Preámbulo (III) del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

personas ante la posibilidad de abandonar su situación de pobreza extrema y, así, tener acceso a las necesidades básicas para la subsistencia.⁴

La vulnerabilidad económica viene dada por diferentes causas, entre las cuales se encuentra, la ausencia de una política estatal de rentas mínimas, como ya existía en la mayoría de los países europeos, ausencia que queda subsanada con la creación del ingreso mínimo vital⁵. Se ha hecho necesario poner en marcha la prestación del ingreso mínimo vital para subsanar las situaciones de vulnerabilidad económica, así como la pobreza severa, ya que, a causa del coronavirus, “790.000 personas habrían caído en la pobreza severa en España”.⁶

El Real Decreto-Ley 20/2020 se encuentra estructurado en nueve capítulos y treinta y siete artículos, y su análisis y valoración es el objeto de estudio de este trabajo. Y, desde su entrada en vigor, se ha visto afectado por diferentes reformas, entre otras, la introducida por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero y la disposición transitoria final cuarta que ha suprimido la asignación general por hijo o menor a cargo no discapacitado y por otra parte, a las indemnizaciones por nacimiento o adopción del tercero o sucesivos hijos. Para tener derecho a las asignaciones familiares por hijo a cargo no discapacitado, el sujeto protegido no debía superar un cierto umbral que la norma establecía y con la novedad ahora incluida estas asignaciones se proporcionan con independencia de los recursos del hogar familiar, es decir, se conceden al margen de los recursos de la unidad familiar⁷.

Por lo demás, el estudio de esta nueva prestación nos exige la mención de otros mecanismos similares, ya existentes en países de nuestro entorno

⁴ ESCRIBÁ PÉREZ, A.N, “La nueva prestación no contributiva: el ingreso mínimo vital”. Revista IUSLabor, núm 1, 2020, p. 102.

⁵ MONEREO PÉREZ, J.L; RODRIGUEZ INIESTA, G., “El derecho social fundamental a la existencia digna y el ingreso mínimo vital”, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, núm. 24, 2020, p. 14.

⁶ OXFAM Intermón. “La pobreza severa podría aumentar en España en casi 800.000 personas y llegar a 5,1 millones por la COVID-19”. <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/pobreza-severa-aumenta-espana-covid-19> (consultado el día 22/07/2021).

⁷ GONZÁLEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., “Introducción al derecho de la Seguridad Social”, 14ª edición, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 84 y 85.

también destinados a subsanar las situaciones de vulnerabilidad económica de los ciudadanos. Se puede hacer una distinción entre las rentas mínimas de inserción y la renta básica, dos figuras que presentan puntos de conexión y diferencias.

Ambos tipos de ingresos son compatibles con políticas públicas de pleno empleo de calidad para todos los ciudadanos que estén en disposición de trabajar y tampoco resultan incompatibles con políticas que fomenten un empleo garantizado.⁸

Como ejemplo de renta básica podemos mencionar al Estado de Alaska, ya que en el año 1982 implementó el “Permanent Found Dividend” (renta básica del Estado de Alaska), como derecho subjetivo ciudadano y de forma continuada en el tiempo. Los únicos requisitos para acceder a esta renta son la residencia, la ciudadanía y rellenar un formulario.

La denominada “Permanent Found Dividend”, es el mejor ejemplo de renta básica universal individualizada, universal e incondicional y su financiación se hace a través de la recogida de parte de los ingresos que percibe el Estado de Alaska por el petróleo. Aunque, por otro lado, esta renta presenta limitaciones como son la dependencia vinculada al precio del petróleo o, también, que sea una renta que se abona de forma anual.⁹

En España, en cambio, con la creación de esta nueva prestación se ha optado por el modelo de renta mínima en la que se exigen una serie de requisitos concretos para ser beneficiario de ella, pudiendo decirse, que se ha configurado como una prestación más estricta en comparación con algunas políticas existentes en países de la Unión Europea.

El ingreso mínimo vital supone un avance muy relevante en avanzar en la política de lucha contra la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales, reto que, no obstante, exige continuar avanzando en la progresiva

⁸ MONEREO PÉREZ, J.L; RODRÍGUEZ INIESTA, G., “El derecho social fundamental a la existencia digna y el ingreso mínimo vital”, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, núm. 24, 2020, p.23.

⁹ TENA CAMPORESI, A., “La renta básica universal basada en la evidencia”, 2018, p. 861.

racionalización y reorganización de las prestaciones no contributivas que deberá abordarse en los próximos años¹⁰.

II. LA CONSOLIDACIÓN DEL NIVEL NO CONTRIBUTIVO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 41 de la Constitución Española dispone que *“los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente, en caso de desempleo indicando que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres”*.¹¹

En la actualidad, la acción protectora del sistema de Seguridad Social español se articula partiendo de un módulo de protección integral y universalizada que comprende la asistencia sanitario – farmacéutica, la protección familiar, los servicios sociales y, en determinados casos, el subsidio por desempleo. A dicha protección acceden todos los ciudadanos y se completa, por una parte, con el sistema de prestaciones económicas en el que se integra la modalidad contributiva, en la que se ofrecen rentas de sustitución de los salarios percibidos en activo y, por otra, con la modalidad no contributiva, dirigida a proporcionar rentas de compensación de las necesidades básicas en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad, no acceden a la esfera contributiva. A estos dos niveles de carácter público y obligatorio hay que añadir un tercer nivel complementario de carácter libre, constituido principalmente por las Entidades de Previsión Social y los Fondos de Pensiones¹².

¹⁰ MONEREO PÉREZ, J.L.; RODRÍGUEZ INIESTA, G., “El derecho social fundamental a la existencia digna y el ingreso mínimo vital”, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, núm. 24, 2020, pp. 19 y 20.

¹¹ En este sentido, véase la STC 65/1987, de 21 de mayo (Ref. BOE-T-198713590).

¹² GONZÁLEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., “Introducción al derecho de la Seguridad Social”, 14ª edición, Tirant lo Blanch, 2020, p. 88.



Fig. 1. El modelo de Seguridad Social. Niveles de protección.¹³

Como es sabido, el nivel contributivo de la Seguridad Social está basado en el principio de profesionalidad y protege a los sujetos que han cotizado y cuyas prestaciones se vinculan a situaciones de necesidad relacionadas con el desempeño de un empleo como son: la pensión de jubilación, la incapacidad temporal o el riesgo durante el embarazo y la lactancia¹⁴.

Dentro del nivel contributivo podemos distinguir entre el régimen general y los regímenes especiales. El régimen general está compuesto por los trabajadores por cuenta ajena de la industria y el sector servicios y a grandes colectivos de empleados y funcionarios públicos mientras que en los regímenes especiales se integran, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores del mar, los trabajadores de la minería del carbón y el de determinados grupos de funcionarios públicos.

¹³<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad2/PESS21> (consultado el día 20/06/2021).

¹⁴ GONZÁLEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., "Introducción al derecho de la Seguridad Social", 14ª edición, Tirant lo Blanch, 2020, p. 88.

Esta división dentro del régimen general se hizo para distinguir entre el sector de empleo, pero como se ha puesto de manifiesto en los sucesivos pactos entre sindicatos, empresarios y Gobierno, la tendencia futura es que solo exista un régimen general que englobe a los trabajadores por cuenta ajena de cualquier actividad, un régimen de trabajadores autónomos y, si acaso, un régimen de los funcionarios públicos¹⁵.



Fig. 2. Nivel contributivo de la Seguridad Social.¹⁶

Por otra parte, se define la protección no contributiva como un *“un mecanismo colectivo de solidaridad, cuya protección se otorga independientemente de la existencia de una cotización previa y de la pérdida o reducción de los ingresos profesionales y se destina a los individuos, familias y grupos que se encuentran en situación de necesidad y cuyos recursos son tan*

¹⁵ GONZÁLEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., “Introducción al derecho de la Seguridad Social”, 14ª edición, Tirant lo Blanch, 2020, p. 90.

¹⁶<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad2/PESS24> (consultado el día 20/06/2021).

*débiles que quedan excluidos de los modos de vida mínimos aceptables en el Estado en el que residen”.*¹⁷

Hasta la Ley 26/1990, de 26 de diciembre, de pensiones no contributivas, el Sistema de Seguridad Social sólo estaba compuesto por el nivel contributivo, por lo que hasta la llegada de la citada Ley no se constituyó un nivel no contributivo con prestaciones basadas en situaciones de necesidad. A pesar de la novedad que introdujo la Ley 26/1990, el nuevo nivel no contributivo sólo protegía dos situaciones que eran las que afectaban a inválidos con un alto nivel de minusvalía y a las personas mayores de 65 años por lo que, se seguía si proteger las situaciones de carencia de recursos económicos sin condicionante alguno.¹⁸



Fig. 3. Nivel básico de Seguridad Social no contributivo.¹⁹

¹⁷ BLASCO LAHOZ, F., “Seguridad Social. Régimen general, regímenes especiales y prestaciones no contributivas”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 1445.

¹⁸ GONZÁLEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., “Introducción al derecho de la Seguridad Social”, 14ª edición, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 266 y 267.

¹⁹[https://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad2/PESS23/PESS26_\(consultado el día 20/06/2021\).](https://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad2/PESS23/PESS26_(consultado%20el%20día%2020/06/2021).)

Si bien, las Comunidades Autónomas han ido asumiendo políticas de rentas mínimas al amparo del artículo 148.1.20ª de la Constitución Española. Cada una de ellas ha creado su propia renta mínima, es decir, prestaciones de garantía de recursos de subsistencia que no están encuadradas en el Sistema de Seguridad Social en su nivel no contributivo puesto que son competencia de las Comunidades Autónomas.²⁰

Estas rentas se pueden configurar como ayudas de asistencia social las cuales no están incluidas dentro del régimen de Seguridad Social y numerosos autores han destacado la labor fundamental de las Comunidades Autónomas para cubrir una necesidad que hasta ahora no estaba cubierta por el sistema de Seguridad Social²¹. Por lo que España tiene un sistema descentralizado en el que existe una gran participación de las Comunidades Autónomas con programas de prestaciones gestionadas por los servicios locales²².

A modo de ejemplo, la renta social básica de la Comunidad Autónoma de Cantabria se define en el artículo 28 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales como *“una prestación económica de carácter periódico destinada a hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de carencia de recursos económicos, posibilitando a las personas en situación o riesgo de exclusión social la cobertura de sus necesidades básicas”*²³.

Tanto las características como los requisitos para acceder a la renta social básica de Cantabria presenta similitudes con las del ingreso mínimo vital pues ambas prestaciones son intransferibles, las personas que lo pueden solicitar tienen que estar comprendidas entre los 23 y los 65 años, se exige la

²⁰ GONZÁLEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., “Introducción al derecho de la Seguridad Social”, 14ª edición, Tirant lo Blanch, 2020, p. 268.

²¹ MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., “El derecho social fundamental a la existencia digna y el ingreso mínimo vital”, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, núm. 24, 2020, p. 28.

²² AIREF., “Los programas de rentas mínimas en España”, Madrid, 2019, p. 45.

²³ Artículo 28 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales. (Ref. BOE-A-2007-8186).

residencia legal en España, la duración de ambas prestaciones perdurará mientras que siga existiendo la causa que dio origen a su concesión.

En conclusión, con la reciente creación del IMV y su incorporación dentro del nivel no contributivo del sistema de Seguridad Social supone un avance importante que hasta ahora se encontraba en manos de las Comunidades Autónomas. El Sistema de Seguridad Social completa la protección de las situaciones de necesidad económica²⁴ y además cubre el objetivo de ser una seguridad para combatir la pobreza en la sociedad española. Aunque la creación del IMV no ha implicado la desaparición de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas.

III. LAS REGULACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO NUEVA PRESTACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

A) FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN

En los últimos años, el porcentaje de nivel de pobreza en España se ha situado por encima de la media de la Unión Europea. Los colectivos más vulnerables son las personas de edades comprendidas entre 19 y 29 años, las familias monoparentales, así como los menores y, además, esta tasa de pobreza no es homogénea en todo el territorio nacional²⁵.

²⁴ GONZALEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., “El ingreso mínimo vital”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 17.

²⁵ OCHANDO CLARAMUNT, C; ALBERT MORENO, J.F., “El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto”, Revista Universidad Carlos III de Madrid, núm. 3, 2020, p. 156.

TASA (%) DE RIESGO DE POBREZA POR CCAA	
Navarra	9,9
País Vasco	10
Baleares	14,1
La Rioja	15
Castilla y León	15,1
Madrid	15,4
Aragón	16
Cataluña	16,7
Cantabria	18
Galicia	22,1
Asturias	22,2
Comunidad Valenciana	24,6
Murcia	25
Castilla - La Mancha	25,1
Andalucía	28,5
Canarias	29,9
Extremadura	31,4
Ceuta	35,3
Melilla	36,3
Media España	21,61

Tabla 1: Elaboración propia a partir de las estadísticas del INE

El objetivo declarado del ingreso mínimo vital es acabar con las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social en España. Según se recoge en el informe “El Estado de la Pobreza. España 2019 IX Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión”, en España 12,3 millones de personas (equivalente al 26,1% de la población) se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social.²⁶ Casi uno de cada cinco españoles se encuentra en riesgo de pobreza, existiendo importantes desigualdades entre territorios del Estado, aspecto este que también se intenta solucionar a través del IMV, configurándolo como prestación del sistema español de Seguridad Social, promoviendo la igualdad efectiva de todos los españoles.

²⁶<https://revista.seg-social.es/2020/05/30/el-gobierno-aprobara-el-ingreso-minimo-vital-esta-semana/> (consultado el día 22/07/2021).

El ingreso mínimo vital se define como *“el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias”* como lo define el artículo 2 de la norma. Forma parte de la acción protectora del sistema de Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva, y ésta es una nota característica que lo diferencia de las rentas mínimas autonómicas.

El ingreso mínimo vital tiene como características *“garantizar un nivel mínimo de renta”*, diferenciando entre *“beneficiario individual”* o una unidad familiar, cuya duración se mantendrá mientras dure la situación de *“vulnerabilidad económica”* según lo que establece el artículo 3 de la norma. El fin último del IMV es, por tanto, evitar la exclusión económica en aras de una participación plena social, siendo intransferible (*“garantía obligaciones... cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo”*).

Algunos autores se han pronunciado respecto al carácter permanente de esta prestación y critican que no haya sido incluido dentro del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social en el apartado de prestaciones no contributivas²⁷.

B) ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

En primer lugar, la norma, en su artículo 4, distingue dos supuestos de personas beneficiarias: de un lado, las personas integrantes de una unidad de convivencia; y, de otro, las personas de al menos 23 años que no sean beneficiarias de pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación, que no se integren en una unidad de convivencia, siempre que no estén unidas a otra por vínculo

²⁷ MONEREO PÉREZ, J.L., “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo”, Revista Jurídica de los Derechos Sociales, núm. 2, 2020, p. 478.

matrimonial o como pareja de hecho, salvo los que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio.

No se exigirán los requisitos de edad ni el de haber iniciado los trámites de separación o divorcio en el caso de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual.

Como titulares de la prestación, la norma hace referencia a la persona titular de la prestación como *“aquellas personas con capacidad jurídica que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia”* (art. 5). Cuando se trata de una unidad de convivencia, la persona titular asume la representación de la unidad siempre que tenga una edad mínima de 23 años o ser mayores de edad o menores emancipados en caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. En ese caso la solicitud debe estar firmada por todas las personas mayores de edad que formen parte de la unidad de convivencia.

C) LOS CONCEPTOS DE UNIDAD DE CONVIVENCIA Y VULNERABILIDAD ECONÓMICA

Se considera unidad de convivencia la *“constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente”* (art. 6 RDI 20/2020).

Es requisito para la consideración de integrante de la unidad de convivencia la residencia efectiva, legal y continuada en España.

En el artículo 6 bis de la norma recoge supuestos especiales que no se integran en una unidad de convivencia como son:

- a. Mujer víctima de violencia de género que haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos.

- b. Cuando se haya iniciado el trámite de separación, nulidad o divorcio una persona haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos.
- c. Cuando se acredite haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado el mismo inhabitable por causa de accidente o de fuerza mayor.

Por otra parte, se aprecia vulnerabilidad económica “*cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia*” (art. 8 RDI 20/2020). La norma computa todos los ingresos de que dispone el individuo o la unidad de convivencia de conformidad con las normas tributarias, es decir, la norma no exige la ausencia absoluta de ingresos sino la carencia de los mismos por debajo de lo que el legislador estima que es el umbral de la pobreza.²⁸

Los extranjeros que residan legalmente en España también pueden ser beneficiarios de la prestación, por lo que se plantea un problema a la hora de que estas personas acrediten disponer de ingresos escasos por la complejidad que tiene que la Administración española pueda verificar si estas personas tienen ingresos y bienes fuera del territorio español.

La vulnerabilidad económica en España viene dada por diferentes causas entre las cuáles se encuentra la ausencia de una política estatal de rentas mínimas como ya existe en la mayoría de los países europeos. Las debilidades del estado español en materia de rentas mínimas se han puesto de manifiesto en informes tanto del Consejo Europeo como de la Unión Europea y así se refleja en la iniciativa “El Plan Europa 2020” el cuál ha influido a las políticas de los países miembros de la Unión Europea y cuyo fin es “*la lucha contra la pobreza y*

²⁸ GONZÁLEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S; “Introducción al Derecho de la Seguridad Social”, 14ª edición, Tirant lo Blanch, 2020, p. 271

*la exclusión social, concretamente, la reducción de un 25% del número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza*²⁹.

D) ACCIÓN PROTECTORA, PROCEDIMIENTO Y FINANCIACIÓN

La cuantía de la prestación para un beneficiario individual es de 469,93 euros y para la unidad de convivencia varía dependiendo de cuantas personas formen parte de la unidad, siendo de 601,91 euros para una unidad de convivencia formada por dos adultos hasta de 1033,85 euros para una unidad de convivencia formada por dos adultos y tres o más menores o tres adultos y dos o más menores o por cuatro adultos y un menor. Además, el IMV protege de manera especial a las familias monoparentales estableciendo un complemento del 22% de la cuantía mensual siendo la cuantía de 714,30 euros para una unidad de convivencia monoparental formada por un adulto y un menor hasta de 1137,24 euros para una unidad de convivencia monoparental formada por un adulto y cuatro o más menores.

La competencia para reconocer el derecho al IMV corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social puesto que se trata de una prestación no contributiva de la Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración de las Comunidades Autónomas. Dicha colaboración se basa en el deber de cooperación entre las Administraciones Públicas regulado en el artículo 141.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público³⁰ el cuál dice que *“la Administración General del Estado, las de la Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales”*.

La competencia para la gestión del IMV ha provocado debate en el que algunos autores han defendido que la competencia sea exclusivamente del

²⁹ PERIS CANCIO, L. F., “Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital”, Revista Española de Sociología (RES), núm. 30, 2021, p. 2.

³⁰ Artículo 140.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Ref. BOE-A-2015-10566).

Estado puesto que se trata de una prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social mientras que otros autores defienden que la gestión esté en manos de las Comunidades Autónomas y el Estado se reserve la legislación de bases³¹.

La solicitud se realizará en el modelo establecido acompañado de la documentación necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos y se presentará en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de otros canales de comunicación telemática que el Instituto Nacional de la Seguridad Social tenga habilitados como se define en el artículo 24.1 de la norma.

Una vez solicitada la prestación por parte de la persona interesada el órgano competente comprobará si se cumplen los requisitos exigidos y se admitirá a trámite la solicitud para que posteriormente el Instituto Nacional de la Seguridad Social dicte una resolución en el plazo máximo de 6 meses desde la fecha de entrada en su registro.

Según el artículo 26 de la norma, le corresponderá al Instituto Nacional de la Seguridad Social comprobar si la persona cumple los requisitos para ser beneficiario de la prestación, verificando *“residencia legal y efectiva en España de lo miembros de la unidad de convivencia y de la persona titular”*, *“composición de la unidad de convivencia”*, *“relación de parentesco”*, así como la comprobación de los ingresos y patrimonio por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Según la doctrina, que la Administración Pública sea la encargada de la tramitación del IMV puede producir a medio plazo una amenaza en el acceso a prestaciones puesto que, es a ella a la que le compete instaurar mecanismos para comprobar que los solicitantes de la prestación cumplan los requisitos exigidos por la norma, cuya prueba recae en las mismas personas que desean se les conceda la prestación.³²

³¹ OCHANDO CLARAMUNT, C; ALBERT MORENO, J.F., “El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto”, Revista Universidad Carlos III de Madrid, núm. 3, 2020, p. 164.

³² ARLUCEA MARQUÍNEZ, L., “EL ingreso mínimo vital como reacción ante la crisis del Estado Social de Derecho, Universidad Internacional de la Rioja, 2020, p. 39.

El artículo 32 de la norma recoge que la financiación del IMV, al tratarse de una prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social, va a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

Por ello la financiación de la prestación se encuentra entre los elementos mas controvertidos, puesto que su adopción ha tenido lugar en una situación de crisis económica en la que, por un lado, la deuda pública ha aumentado y por otro lado el PIB ha retrocedido a causa de la paralización de muchos sectores económicos³³.

En cuanto a la compatibilidad con otras rentas, la propia norma intenta evitar que las personas beneficiarias del IMV no estén excluidas del mercado laboral por el mero hecho de percibir la prestación así lo recoge el artículo 8.4 del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, el cuál dice que *“la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o de uno o varios miembros de la unidad de convivencia”*.

La posibilidad de poder compatibilizar las rentas del trabajo con la prestación del IMV es un elemento importante donde se plasma el objetivo de garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión laboral de las personas que lo reciban y también es una buena oportunidad para que las personas sigan en la búsqueda de empleo. El IMV debe de contemplar también a aquellas personas cuyos ingresos se encuentran por debajo del umbral de la pobreza, es decir, aquellas personas que trabajan, pero el salario que reciben por ello no es suficiente para cubrir las necesidades básicas³⁴.

Como obligaciones de los titulares y las personas beneficiarias de la prestación, la propia norma en el artículo 33 establece una serie de obligaciones por parte de las personas titulares del IMV como por ejemplo *“informar de cualquier modificación de la prestación en el plazo de 30 días”, “comunicar cualquier cambio de domicilio que afecte al titular o a la unidad de convivencia”*

³³ CHABANNES, M., “Un nuevo derecho para la ciudadanía: el Ingreso Mínimo Vital”, Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, núm. 1, 2020, p. 278.

³⁴ GALA DURÁN, C., “El nuevo ingreso mínimo vital Estatal: régimen jurídico y retos pendientes”, Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, núm.1, 2020, p.126.

que perciba la prestación, *“comunicar la salida al extranjero por un periodo superior a 90 días”, “presentar anualmente declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”* y las personas mayores de edad que reciban la prestación *“demostrar que están inscritas como demandantes de empleo”*.

Por otro lado, además de las obligaciones a cumplir por el titular de la prestación, la unidad de convivencia tiene que cumplir una serie de obligaciones como: *“notificar el fallecimiento del titular”, “presentar anualmente declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”*.

El Real Decreto-ley 20/2020 establece un régimen de infracciones y sanciones en su artículo 34 para aquellas personas que hayan incumplido las obligaciones anteriormente citadas.

Dichas infracciones se tipifican en leves, graves y muy graves. La graduación de estas sanciones puede ser ocasionada por *“no proporcionar la documentación e información precisa”* como sanción leve hasta por *“no comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días, cuando de ello se hubiera derivado una percepción indebida superior al 50%”* como infracción muy grave pudiendo ser la sanción *“el deber de ingresar tres mensualidades de la prestación”*.

Dichas infracciones tienen como consecuencia la imposición de sanciones, recogidas en el artículo 35, en los grados de mínimo, medio y máximo:

- Infracciones leves: serán sancionadas con el apercibimiento de la persona infractora.
- Infracciones graves: se sancionarán en su grado mínimo con la pérdida de la prestación por un periodo de un mes, en su grado medio por un periodo de dos meses y en su grado máximo por un periodo de tres meses.
- Infracciones muy graves: se sancionarán en su grado mínimo con la pérdida de la prestación por un periodo de cuatro meses, en su grado medio por un periodo de cinco meses y en su grado máximo por un periodo de seis meses.

Si dentro de las infracciones graves o muy graves se daría alguna actuación como *“falseamiento en la declaración de ingresos o patrimonio”, “ocultación fraudulenta de cambios que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación”*, además de la sanción y reintegro de las cantidades, la persona infractora puede resultar impedida como persona beneficiaria de la prestación durante un periodo de dos años.

En cuanto al procedimiento sancionador, la competencia y el procedimiento para la imposición de las sanciones anteriormente explicadas será de aplicación lo establecido para la imposición de sanciones a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social en el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatarios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo³⁵.

Secundariamente, para lo no previsto en lo anterior, será de aplicación lo dispuesto en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.³⁶

Por último, en cuanto a la suspensión y extinción del derecho, la prestación se suspenderá por diversas causas recogidas en el artículo 14.1, como son: *“perdida temporal de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento”, “la no comunicación de la salida al extranjero por un periodo superior a noventa días”*.

La suspensión de la prestación implica *“la suspensión del pago de la prestación desde el primer día del mes siguiente al que se produzca la causa de suspensión y sin perjuicio de la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas”*. Si dicha suspensión se mantiene prolongada por un año el derecho a la prestación queda extinguido, por el contrario, si desaparecen las causas que motivaron la suspensión se reanudará el derecho.

Las causas de extinción del derecho a la prestación vienen recogidas en el artículo 15. Estas causas de extinción son: el fallecimiento del titular de la

³⁵ BOE núm. 132 de 3 de junio de 1998 (Ref.: BOE-A-1998-12816).

³⁶ BOE núm. 189 de 8 de agosto de 2000 (Ref.: BOE-A-2000-15060).

prestación aunque si se da este hecho cualquier otro miembro de la unidad de convivencia puede presentar una nueva solicitud en el plazo de tres meses desde el hecho causante, pérdida definitiva de alguno de los requisitos que dieron lugar al percibimiento de la prestación, salida del territorio nacional sin previa comunicación al órgano competente, renuncia del derecho, incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia.

El artículo 31 define que el Consejo consultivo del ingreso mínimo vital estará presidido por *“el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y en él participarán: la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, la Directora del Instituto de Mujeres, las organizaciones sindicales y empresariales mas representativas y las entidades del Tercer Sector de Acción Social con mayor cobertura en el territorio español”*.

Como funciones del Consejo consultivo se encuentran *“asesorar y cooperar con el Ministerio de inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el seguimiento, evolución, formulación de propuestas..”*.

IV. CONCLUSIONES

Las situaciones de vulnerabilidad económica y exclusión social se han visto agravadas por el impacto de la crisis sanitaria. La pandemia ha provocado que la pobreza aumente rápidamente y es por ello que se ha hecho necesario lidiar estas situaciones con políticas de protección para las personas que carecen de recursos. La aprobación del ingreso mínimo vital, como prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social, supone una relevante novedad en el sistema de protección social español con un importante efecto en la lucha contra la pobreza. Evaluaciones recientes demuestran que se trata de una política eficiente ya que se ha reducido la pobreza extrema del 5% al 3%.³⁷

³⁷ GORJÓN GARCÍA, L., “Estudios sobre la economía española 2017/2024”, Universidad del País Vasco.

El 29 de mayo de 2020 el Presidente del Gobierno anunció que el IMV iba a llegar a 850.000 hogares de España, pero seis meses mas tarde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, presidido por el Excelentísimo Señor D. José Luis Escrivá, señalaba durante el debate del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado que el IMV tan solo había llegado a 160.000 hogares, cifra que no representa ni el 20% del total³⁸.

El Centro de Políticas Económicas “EsadeEcPol” ha elaborado un informe en el que se da cuentas de la diversidad de problemas que ha supuesto el IMV como son, la falta de personal para revisar la documentación, las limitaciones organizativas derivadas del COVID-19 o el hecho de que numerosas solicitudes estaban incompletas o contenían errores; por ello este informe hace una serie de recomendaciones para mejorar las deficiencias anteriormente citadas. Entre ellas, simplificar los procesos transfiriendo la carga administrativa del ciudadano al Estado, es decir, ofrecer asistencia gratuita, fiable y orientación a los solicitantes que lo necesiten, o facilitar el acceso a través de distintos canales teniendo en cuenta el grupo de destinatarios a quien va dirigido el IMV³⁹.

De este modo, posiblemente el aspecto más controvertido de la regulación del ingreso mínimo vital sea el cómputo de los ingresos anuales del año anterior, es decir, los ingresos relativos al año 2019. Esta situación ha provocado que muchos beneficiarios potenciales no hayan llegado a percibirlo de la prestación no hayan llegado a percibirle como consecuencia de los ingresos obtenidos el año anterior. Resultaría conveniente por tanto computar los ingresos del año natural en el que la persona solicita el IMV por encontrarse en situación de desempleo o expediente de regulación temporal de empleo, como ha sucedido en las personas que solicitaban la prestación en el año 2021 y se les ha computado los ingresos del año 2020, que a mi juicio parece contradictorio.

Cabe hacer mención a la disposición transitoria tercera de la norma, la cual, favorece a las personas que aún habiendo recibido rendimientos en el año anterior a la solicitud del ingreso mínimo vital, éstos no tengan continuidad ni

³⁸ TRONCOSO GRANDE, A., “Las políticas públicas dirigidas hacia los mas vulnerables: en ingreso mínimo vital”, en Trabajo de Fin de Grado de la Universidad de Valladolid, 2021.

³⁹ MEDINA, O., “Haciendo accesible el ingreso mínimo para quien mas lo necesite”, Center for Economi Policy & Political Economy, 2020.

afecten a la situación presente de carencia absoluta de rentas, es decir, esta disposición favorece a los solicitantes, ya que se toma como referencia los ingresos del año en curso.

En este sentido, la sentencia del Juzgado de lo Social de Barcelona número 174/2021, de 14 de mayo, muestra el caso de una persona que solicitó el ingreso mínimo vital, se le aceptó la prestación por parte del Instituto Nacional de Seguridad Social, pero no por la cuantía que se establece en el artículo 10.1 de la norma, para las personas solicitantes que no han obtenido ingresos en el año anterior. La norma recoge que se tomaran en consideración los ingresos del año anterior, pero incluye una disposición transitoria tercera en la que se establece un régimen excepcional para aquellas personas que por situación de carencia de rentas se les computen como rendimientos la parte proporcional de los ingresos que haya obtenido la unidad de convivencia durante el tiempo transcurrido en el año corriente.

V. BIBLIOGRAFÍA

ARLUCEA MARQUÍNEZ, L., “EL ingreso mínimo vital como reacción ante la crisis del Estado Social de Derecho, Universidad Internacional de la Rioja, 2020.

AIREF., “Los programas de rentas mínimas en España”, Madrid, 2019.

BOLLAIN URBIETA, J; RAVENTÓS PAÑELLA, D., “La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas”, Revista de Relaciones Laborales, Lan Harremanak, núm. 40, 2018.

CHABANNES, M., “Un nuevo derecho para la ciudadanía: el Ingreso Mínimo Vital”, Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, núm. 1, 2020.

DALLI, M., “El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea”, Revista jurídica de los Derechos Sociales, Valencia, 2021.

DE NIEVES NIETO, N., “Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción”, Revista Española de Derecho del Trabajo, Aranzadi, núm. 236, 2020.

BLASCO LAHOZ, J.F., “Seguridad Social. Régimen general, regímenes especiales y prestaciones no contributivas”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

GALA DURÁN, C., “El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes”, Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, núm. 1, 2020.

GIMENO ULLASTRES, J.A., “Aproximación a una renta básica sostenible”, 2014.

GONZÁLEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., “Introducción al derecho de la Seguridad Social”, 14ª edición, Tirant lo Blanch, 2020.

GONZÁLEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., “Introducción al derecho de la Seguridad Social”, 15ª edición, Tirant lo Blanch, 2020.

GONZALEZ ORTEGA, S; BARCELÓN COBEDO, S., “El ingreso mínimo vital”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

GORJÓN GARCÍA, L., “Estudios sobre la economía española 2017/2024”, Universidad del País Vasco.

MALDONADO MOLINA, J.A; VILLAR CAÑADA, I.M., “Guía Sindical para representantes: Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social”, Secretaria de Salud y Medio Ambiente UGT-CEC, 2016.

MEDINA, O., “Haciendo accesible el ingreso mínimo para quien mas lo necesite”, Center for Economi Policy & Political Economy, 2020.

MONEREO PÉREZ, J.L., “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo”, Revista Jurídica de los Derechos Sociales, núm. 2, 2020.

MONEREO PEREZ, J.L; RODRIGUEZ INIESTA, G., “El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital”, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, núm. 24, 2020.

OCHANDO CLARAMUNT, C; ALBERT MORENO, J.F., “El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado de bienestar incompleto”, Revista Universidad Carlos III de Madrid, núm. 3, 2020.

PERIS CANCIO, L. F., “Los esquemas de rentas mínimas y el ingreso mínimo vital”, Revista Española de Sociología (RES), núm. 30, 2021.

SALA FRANCO, T; MARTIN-POZUELO LÓPEZ, A., “*El ingreso mínimo vital. El sistema español de rentas mínimas*”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C., “El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España”, Revista Universidad Carlos III de Madrid, núm. 1, 2021.

TENA CAMPORESI, A., “La renta básica universal basada en la evidencia”, 2018.

TRONCOSO GRANDE, A., “Las políticas públicas dirigidas hacia los mas vulnerables: en ingreso mínimo vital”, en Trabajo de Fin de Grado de la Universidad de Valladolid, 2021.

WEBGRAFÍA

<https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/pobreza-severa-aumenta-espana-covid-19>.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad2/PESS21> (consultado el día 20/06/2021).

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad2/PESS24> (consultado el día 20/06/2021).

<https://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad2/PESS23/PESS26> (consultado el día 20/06/2021).

<https://revista.seg-social.es/2020/05/30/el-gobierno-aprobara-el-ingreso-minimo-vital-esta-semana/> (consultado el día 22/07/2021).

<https://elpais.com/ideas/2020-09-19/ingreso-minimo-vital-un-salvavidas-ante-la-emergencia-social.html> (consultado el día 22/07/2021).